

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

En marge du procès INUSOP.

Wynants, Paul

Published in:
La revue nouvelle

Publication date:
1996

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Wynants, P 1996, 'En marge du procès INUSOP. Réflexions d'historien', *La revue nouvelle*, VOL. t. CIII, Numéro 4, p. 7-13.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Réflexions d'historien

Un ancien ministre et sept coprévenus sont renvoyés devant la Cour de cassation, siégeant chambres réunies. Pourquoi en est-il ainsi et quelles sont les implications de pareille comparution ? Une loi sur la responsabilité pénale des ministres se fait attendre depuis cent-soixante-six ans. D'où vient ce retard ? N'aurait-il pas dû être comblé, à la suite d'affaires antérieures ? Le procès INUSOP est, dit-on, celui d'une époque. N'est-il pas plutôt le procès de certaines pratiques politiques des années 1980 ? Et quelles pourraient en être les conséquences ?

PAR PAUL WYNANTS

Lorsqu'il élabore l'ancien article 90 de la Constitution (actuel article 103), le Congrès national est mu par deux préoccupations : d'une part, il serait intolérable de laisser impunis des abus commis par des membres du gouvernement; d'autre part, il faut mettre les ministres à l'abri de poursuites mal intentionnées intempestives ou vexatoires, qui paralyseraient inutilement le fonctionnement de l'État. Ces considérations amènent le constituant à fixer une répartition des tâches, qualifiée aujourd'hui de «lourde», en distinguant nettement la mise en accusation et le jugement.

POURQUOI LA COUR DE CASSATION ?

La mise en accusation d'un membre du gouvernement ne peut être confiée au Parquet, placé sous la dépendance du ministre de la Justice : il serait malsain que ce dernier puisse exercer une influence

sur une action à intenter contre lui-même ou contre un de ses collègues. En 1830-1831, l'intervention de la Chambre des représentants comme accusateur public semble presque naturelle, et ce pour trois raisons. Tout d'abord, ce système a été en vigueur dans nos régions sous des régimes antérieurs, notamment durant une partie de la période française. Ensuite, il est pratiqué à l'époque dans plusieurs grands pays, en particulier la France et l'Angleterre, considérés comme des modèles de monarchie parlementaire. Enfin, au siècle dernier, la responsabilité pénale des ministres est quelquefois perçue comme un prolongement ou un substitut de leur responsabilité politique. On envisage même qu'un membre du gouvernement puisse être mis en accusation sans avoir violé les lois, par exemple pour avoir porté gravement atteinte aux intérêts du pays en l'entraînant dans une guerre malheureuse.

EN MARGE DU PROCÈS INUSOP

En ce qui concerne le jugement des ministres, quatre scénarios sont élaborés au début de l'indépendance belge. Seul le dernier est finalement retenu. Un jugement par le Sénat est concevable si cette assemblée échappe à l'esprit de parti, ce qui — pour les notables du temps — implique un accès à la fonction par nomination royale ou par hérédité, sur le modèle des Lords britanniques. Or l'option d'une Chambre haute élective, qui prévaut finalement, est un grand jury national, désigné par les électeurs. Il est mis de côté pour la même raison : le constituant redoute que les passions politiques ne pèsent sur les débats. Troisième scénario : un jugement par les tribunaux ordinaires. Il paraît, lui aussi, inopportun : la présence d'un jury populaire, au sein d'une Cour d'assises, fait craindre l'influence des luttes partisans, tandis qu'une comparution devant un tribunal correctionnel manquerait de solennité. En fin de compte, la quatrième solution — le jugement par la Cour de cassation — paraît la meilleure au Congrès national. Vu la position élevée des magistrats qui la composent, cette juridiction semble offrir les meilleurs garanties de compétence et d'indépendance envers le pouvoir politique.

Le Congrès national trace quelques orientations. Il laisse cependant au législateur le soin de déterminer les cas de responsabilité des ministres, les peines à leur infliger, le mode de procéder contre eux, ainsi que le traitement à réserver aux crimes et délits commis en dehors de la fonction ministérielle. Jusqu'à ce que ces dispositions législatives voient le jour, c'est l'article 134 de la Constitution (à présent intégré à

l'article 103), conçu comme transitoire, qui est d'application : il donne un pouvoir discrétionnaire à la Chambre des représentants pour accuser un ministre, ainsi qu'à la Cour de cassation pour le juger en caractérisant le délit et en déterminant la peine. Celle-ci ne peut cependant excéder la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. L'actuel article 103 de la Constitution, voté après les faits en cause dans l'affaire INUSOP, mais avant la comparution des prévenus, est plus restrictif : le pouvoir discrétionnaire évoqué ci-dessus ne peut jouer que « dans les cas visés par les lois pénales et par application des peines qu'elles prévoient ».

LES IMPLICATIONS DU SYSTÈME

Le constituant de 1830-1831 est sensible aux avantages du système — incomplet — qu'il élabore. Il n'en perçoit pas les inconvénients, qui apparaissent aujourd'hui en pleine lumière.

Tout d'abord, la lourdeur de ce système dissuade d'y recourir. L'expérience montre qu'il en est bien ainsi. Des ministres ont commis des fautes, parfois graves, sans pour autant être renvoyés devant la Cour de cassation. Avant Guy Coëme, seul le général Chazal, ministre de la guerre en 1865, a connu ce sort. Dans l'opinion publique, pareille situation accreditte l'idée d'une immunité presque absolue pour les puissants : en paraphrasant La Fontaine, on pourrait penser qu'il n'y a même pas de « jugement de Cour » à redouter, sauf exception rarissime, lorsque l'on est ministre du roi. Le commun

EN MARGE DU PROCÈS INUSOP

des mortels, au contraire, se trouve assez rapidement dans le collimateur de la Justice.

Le rôle d'accusateur public, dévolu à la Chambre des représentants, risque aussi de rendre cette assemblée suspecte aux yeux de l'opinion publique. S'ils se montrent intransigeants, les députés pourraient se voir reprocher de régler des comptes politiques, en faisant de l'excès de zèle. S'ils agissent avec circonspection, on pourrait incriminer leur «complaisance» et insinuer — selon les propos de F. Delperée — que «les loups ne se mangent pas entre eux».

Pour les accusés, le cheminement de l'affaire prévu par le constituant pose d'autres problèmes. D'une part, en effet, l'évocation du dossier d'un ministre devant la Chambre des représentants risque d'être abusivement assimilée à un «préjugement» : en cas de mise en accusation, durant des mois, l'intéressé pourrait passer, aux yeux d'une partie de ses concitoyens, pour un coupable en puissance, sans vraiment pouvoir défendre son honneur. L'oubli de la présomption d'innocence déboucherait alors sur un «lynchage médiatique», non par suite de légèretés commises par des journalistes, mais à cause de la lecture ou de l'audition sélective du public. D'autre part, le renvoi devant la Cour de cassation prive le ministre et ses coprévenus du droit à deux degrés de juridiction. C'est là, évidemment, un point que les avocats chargés de défendre certaines personnalités inculpées n'ont pas manqué de soulever.

Enfin, la Cour de cassation, appelée — une fois n'est pas coutume — à juger au fond, joue gros. Si elle

remplit mal ou trop imparfaitement son office, c'est la crédibilité de la juridiction la plus élevée du pays, voire celle de la Justice entière, qui pourrait se trouver mise en question. On devine l'effet boomerang qui s'ensuivrait : la même Cour devra aborder l'an prochain d'autres affaires aussi délicates, sinon plus encore.

UN SIÈCLE ET DEMI D'ATTENTE

Le mode d'emploi est, en quelque sorte, la pièce manquante à l'édifice. Il devait être déterminé par une loi. Or, celle-ci s'est fait attendre depuis plus d'un siècle et demi. Pourquoi ce vide juridique ? Je n'ai pas de certitude à cet égard. Tout au plus puis-je avancer quatre hypothèses.

Première hypothèse : longtemps, sans doute, on croit qu'il n'y a pas péril en la demeure. Les premières tentatives de mise en accusation d'un ministre résulte d'ailleurs de désaccords politiques, bien plus que de véritables abus commis par un membre du gouvernement. Elles sont vouées à l'échec. Il en est ainsi de la proposition déposée le 17 août 1833 par Alexandre Gendebien, visant à mettre en accusation Joseph Lebeau, ministre de la Justice, pour arrestation arbitraire d'un négociant français et violation de deux articles de la Constitution.

Cette initiative fait suite à des polémiques relatives à la question des extraditions. Elle est écartée par la Chambre.

Deuxième hypothèse : pendant tout un temps, les milieux politiques ont l'impression qu'ils ne pourraient être confrontés qu'à des cas d'espèce, à régler par une procédure *ad*

EN MARGE DU PROCÈS INUSOP

hoc. L'affaire Chazal est de nature à les conforter dans cette opinion. Rappelons que le ministre de la Guerre s'oppose au député anversois Delaet à propos de l'envoi de volontaires belges au Mexique, pour constituer la garde de l'impératrice Charlotte, fille de Léopold I^{er}. S'estimant insulté par son contradicteur, il le provoque en duel. Ce dernier a lieu le 8 avril 1865 à Saint-Josse, en violation de la loi du 8 janvier 1841. Il y a délit de droit commun. Le Parlement vote alors une loi, valable pour une seule année, stipulant que les crimes et délits commis par un membre du gouvernement en dehors de ses fonctions relèvent de la Cour de cassation. Cette juridiction prononce une peine de principe — deux mois de prison, huit jours d'arrêt et deux cents francs d'amende — commuée en huit jours d'arrêt. La démission de Chazal est refusée par le roi. Serviteur zélé de la couronne, l'intéressé quitte cependant le gouvernement en novembre 1866. Il bénéficie d'une pension payée par le souverain. Bref, on passe l'éponge.

Troisième hypothèse : peu à peu, le sentiment s'installe de n'avoir plus rien à craindre dans un régime constitutionnel solidement ancré. Tel est le point de vue, qui semble à présent assez ahurissant, développé par un éminent juriste au début de ce siècle. Dans son *Traité de droit public belge*, Paul Errera, professeur à l'U.L.B., écrit en effet ce qui suit : «N'oublions pas que les procès en responsabilité ministérielle semblent appartenir au passé. Leur rôle fut immense et nécessaire pour la formation du régime constitution-

nel, mais ce rôle est aujourd'hui achevé. On a comparé cette arme pesante aux vieilles hallebardes qui ornent désormais les salles des musées d'artillerie.» L'absence de mode d'emploi ne préoccupe nullement le même auteur, qui poursuit : «La loi en question n'est pas encore faite à l'heure actuelle. Il ne faut guère s'en plaindre, car c'est la preuve de son inutilité¹...»

Quatrième hypothèse : le monde politique a le sentiment que, pour une imprudence ou une faute sans réelle gravité, la démission du ministre constitue une sanction suffisante. C'est l'impression qui se dégage, par exemple, de l'affaire Van Zeeland. Ce Premier ministre se retire en octobre 1937, lorsqu'une instruction judiciaire est ouverte sur le fonctionnement de la Banque nationale, son ancien employeur. Van Zeeland a utilisé un fonds secret de la Banque («la cagnotte») pour rétribuer ses attachés de Cabinet. Il tarde à reconnaître les faits, puis s'embrouille dans ses explications. Il est littéralement torpillé par Gustaaf Sap, du groupe du *Standaard*, qui déterre des «scandales» pour régler des comptes politiques. Il fait l'objet d'une campagne de dénigrement menée par la presse d'extrême droite, dont un des chefs de file — Paul Colin, directeur de l'hebdomadaire *Cassandra* — sera condamné ultérieurement pour diffamation. Plus jamais Van Zeeland ne sera Premier ministre. Après un long purgatoire, il reviendra cependant aux Affaires étrangères, dans les gouvernements Eyskens, Duvieusart, Pholien et Van Houtte (1949-1954).

¹ P. Errera, *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel et droit administratif*, Paris, 1909, p. 215.

LES OCCASIONS MANQUÉES

En 1973, le scandale de la R.T.T., qualifié aussi d'affaire Baudrin, aurait dû constituer, me semble-t-il, un signal d'alarme. Il y a collusion d'intérêts politico-financiers dans le cadre de commandes publiques : sans respecter les dispositions régissant les marchés publics, la R.T.T. a dépensé des sommes considérables, en favorisant manifestement une entreprise de construction et la société d'équipement mobilier Equimo. Or, parmi les actionnaires de cette dernière, on trouve l'épouse et le fils d'Abel Dubois, secrétaire d'État (socialiste) à l'Aménagement du territoire, ainsi que G. Baudrin, administrateur général des P.T.T. Une autre personnalité socialiste est mise sur la sellette : Édouard Anseele junior, ministre des Communications et ancien ministre des P.T.T.

Abel Dubois démissionne du gouvernement Leburton, le 4 juin 1973. «Pour raisons de santé» (les guillemets s'imposent), Édouard Anseele est écarté du même Cabinet, remanié le 23 octobre 1973. Il ne se représente pas aux élections législatives du 10 mars 1974. M. Dubois et M. Anseele ne sont pas mis en accusation, ni jugés. Le premier deviendra ultérieurement bourgmestre de Mons.

L'affaire jette une lumière assez crue sur les relations entre milieux politiques et monde des affaires, à travers le cumul — fût-ce par personnes interposées — de mandats publics et privés. En 1974, la déclaration gouvernementale complé-

mentaire prévoit qu'une initiative sera prise pour faire voter la loi attendue depuis 1830. Sans suite. Le ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles du gouvernement Martens V tente de désembourber le dossier. Un projet de loi est élaboré. La presse le présente comme une des «potions magiques de Jean Gol pour assainir la vie politique et réformer l'État belge²». Lorsqu'en janvier 1986, Paul Vanden Boeynants, ancien ministre, comparait devant le tribunal correctionnel pour faux en vue d'éluder l'impôt, on apprend que le projet Gol «traîne depuis un an au Conseil d'État» mais qu'il «reste prioritaire en vertu de la déclaration gouvernementale de Martens VI³». L'initiative n'aboutit pas. Il en est de même pour d'autres tentatives, comme celle du sénateur F.D.F. André Lagasse, motivée par certains agissements ministériels en matière de plans de secteur. Maintes fois évoquée, la moralisation de la vie politique est encommissionnée, avant de s'engluier : les péripéties de la réforme de l'État et l'assainissement des finances publiques sont apparemment passés au premier plan. Dommage...

LE PROCÈS D'UNE ÉPOQUE ?

Le procès INUSOP est-il celui de l'ère de l'argent fou ? La généralisation serait abusive. Dans les années quatre-vingt, tous les partis n'ont pas été aspirés par la même mécanique infernale. Au nom d'Écolo, Jacky Morael l'a rappelé récemment. On ne peut lui donner tort.

² La Cité, 19 septembre 1984.

³ La Cité, 8 janvier 1986.

EN MARGE DU PROCÈS INUSOP

Il faut y voir plutôt le procès d'une conception de la politique et d'une manière de mettre celle-ci en œuvre sur le terrain. Dans divers partis, on a cru dur comme fer dans le marketing électoral. Pour soutenir la concurrence qui s'avivait en ce domaine, il a fallu dépenser des dizaines de millions difficiles à trouver. Comme les élections à répétition des années 1978-1981 avaient vidé les caisses, on a commencé, dans certains milieux, à user de trucs et de ficelles. Puis on a mis en place de véritables «pompes à fric⁴», sous différentes formes : dons d'entreprises en échange de l'octroi de marchés publics, perception de commissions, parfois même — si l'on en croit l'accusation dans le procès en cours — installation de «carrousels» financiers reposant sur des surfacturations.

Il s'agit là de mécanismes du passé, du moins au plan national. À ce niveau, la limitation des dépenses électorales, le financement public des partis et le contrôle de leur comptabilité, progressivement instaurés depuis 1989, ont fait régresser fortement, sinon disparaître, les pratiques les plus discutables. Il reste qu'aux plans communal, intercommunal et provincial, bien des zones d'ombre subsistent. Qui oserait affirmer aujourd'hui qu'à ces échelons, tout financement occulte ou frauduleux a été rayé de la carte ?

QUELLES CONSÉQUENCES ?

Il est trop tôt pour tirer de véritables enseignements du procès INUSOP, qui n'a guère dépassé le stade de la bataille de procédure au moment où

nous écrivons ces lignes. On peut toutefois s'interroger sur les conséquences que cette affaire pourrait avoir.

Il faut se demander, tout d'abord, si le P.S. ne va pas être déstabilisé. Si l'on en croit les informations qui filtrent, le procès risque de montrer que ce parti — ou plutôt certains de ses responsables — ont mis non seulement le doigt, mais bien le bras dans un engrenage où l'argent règne en maître, en contradiction manifeste avec l'éthique socialiste. Il pourrait y avoir, chez certains militants, des réactions de dépit ou de dégout. Et, dans l'électorat de gauche, une tentation de vote-sanction. Plus généralement, les révélations sur certaines pratiques risquent de renforcer le poujadisme ambiant : le slogan «tous pourris» pourrait à nouveau s'insinuer dans les cafés du Commerce, sinon dans les mentalités, au profit de l'extrême droite. Allez donc faire comprendre, en ces temps de rigueur, de montée du chômage et de déstabilisation du système scolaire, qu'il faut se garder des jugements téméraires et des généralisations hâtives...

Il n'empêche que le procès INUSOP peut être également une chance pour la démocratie. Ne montre-t-il pas au public que notre régime — aussi imparfait soit-il — ne masque pas à tout jamais les erreurs et les fautes de ses figures de proue, mais qu'il sait aussi les mettre en lumière, sans se voiler la face ? On peut espérer aussi qu'à la suite de tels remous, le monde politique poursuivra son effort d'auto-assainissement, en contrôlant davantage son financement à tous les échelons et en écartant impitoyablement les

⁴ *Le Soir*, 16 juillet 1992.

LA REVUE NOUVELLE

EN MARGE DU PROCÈS INUSOP

brebis galeuses. Il faut souhaiter, enfin, que le Parlement vote sans tarder la loi attendue depuis cent-soixante-six ans. Le projet de révision de l'article 103 de la Constitution et l'avant-projet de loi portant exécution du même article, élaborés en juillet 1995 par le gouvernement Dehaene, ne semblent pas satisfaisants à certains égards. Louis Michel a raison de dire qu'en édictant des règles qui pourraient

leur être applicables, les ministres donnent l'impression d'être à la fois juges et parties. Au Parlement de jouer ? Certes, mais sans adopter un train de sénateur !

Paul Wynants

Paul Wynants est professeur aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur.